

Regeringens skrivelse

2011/12:141



Kärnkraft utan statliga subventioner

Skr.
2011/12:141

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 5 april 2012

Fredrik Reinfeldt

Anna-Karin Hatt
(Näringsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogörs för behandlingen av riksdagens skrivelse 2009/10:359 rörande förutsättningarna för generationsskifte i kärnkraften. I näringsutskottets betänkande 2009/10:NU26 föreslog utskottet att "Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anför om att regeringen i fråga om statligt stöd till kärnkraft ska återkomma till riksdagen med förslag om lagstiftning eller andra åtgärder med innebörden att direkta eller indirekta statliga subventioner inte kan påräknas." Riksdagen biföll utskottets förslag (rskv. 2009/10:359). Vid tidigare riksdagsbehandlingen har näringsutskottet vidare erinrat om "att eventuella nya reaktorer ska stå på egna ben och att statligt stöd för kärnkraft, i form av direkta eller indirekta subventioner, inte kommer att kunna påräknas."

Redogörelsen i denna skrivelse innefattar en genomgång av för kärnkraftsindustrin relevanta regelverk i syfte att säkerställa att kärnkraften inte mottar vare sig direkta eller indirekta statliga subventioner. Regeringen bedömer att principen om att kärnkraften inte ska subventioneras inte föranleder något behov av ny lagstiftning. Regeringen anser vidare att lagstiftning som förbjuder riksdagen att fatta beslut om subventionering av kärnkraften är principiellt tveksamt och kan ifrågasättas på konstitutionell grund. På skatteområdet föranleder riksdagens beslut inte heller några lagändringar, men nya s.k. koncernbidragsdispenser ska inte lämnas om de innebär att kärnkraft subventioneras, vilket särskilt skulle bli fallet vid investeringar i ny kärnkraft. Regeringen anser vidare att det är väsentligt att lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor träder i kraft så snart det finns möjlighet till det med hänsyn till internationella och EU-rättsliga bestämmelser. I skrivelsen

redovisas slutligen regeringens bedömning gällande olika avgifter, forskning, nätavgifter och stöd från självständiga offentligt finansierade organisationer. Skr. 2011/12:141

1	Inledning	4
2	Regeringens bedömning.....	4
3	Lagstiftning om förbud mot subventioner.....	4
4	Skatter	5
5	Avgifter.....	6
5.1	Avgifter för tillståndsprövning	6
5.2	Avgifter för restprodukter.....	7
6	Skadeståndsansvar	8
6.1	Gällande rätt	8
6.2	De nya regler som riksdagen har antagit	9
6.3	Obegränsat ansvar och finansiell kapacitet.....	9
6.4	Finansiell säkerhet.....	11
6.5	Tidpunkt för ikraftträdande av de nya reglerna	12
6.6	Behovet av lagändringar.....	13
7	Forskning	14
8	Nätavgifter och energiersättningar	14
9	Stöd från självständiga offentligt finansierade organisationer	16
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 april 2012.....	17

1 Inledning

Riksdagen beslutade den 17 juni 2010 om ändringar i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet i fråga om förutsättningar för nya kärnkraftsreaktorer. I sitt betänkande rörande propositionen 2009/10:172 Kärnkraften – förutsättningar för generationsskifte (bet. 2009/10:NU26) ställde näringsutskottet sig bakom motionsyrkande 2009/10:N17 (C) om att regeringen skulle återkomma till riksdagen med förslag om lagstiftning eller andra åtgärder med innebörden att direkta eller indirekta statliga subventioner inte kunde påräknas. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets betänkande (rskr. 2009/10:359). I denna skrivelse lämnar regeringen en redogörelse för sitt svar till riksdagen på dess skrivelse 2009/10:359.

2 Regeringens bedömning

Det riksdagen givit regeringen tillkänna att statligt stöd för kärnkraft i form av direkta eller indirekta subventioner inte kan påräknas föranleder inget behov av ny lagstiftning. Regeringen bedömer att lagstiftning som förbjuder riksdagen att fatta beslut om subventionering av kärnkraften är principiellt tveksamt och kan ifrågasättas på konstitutionell grund. Regeringen ser däremot ett behov av klargörande vad gäller statliga stöd till forskning och utveckling till ämnesområden med relevans för kärnkraft. På skatteområdet föranleder riksdagens skrivelse inte några lagändringar men nya s.k. koncernbidragsdispenser ska inte lämnas om de innebär att kärnkraft subventioneras, vilket särskilt skulle bli fallet vid investeringar i ny kärnkraft. Regeringen anser vidare att det är väsentligt att lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor träder i kraft så snart det finns möjlighet till det med hänsyn till internationella och EU-rättsliga bestämmelser.

3 Lagstiftning om förbud mot subventioner

Regeringens bedömning: Lagstiftning som förbjuder riksdagen att fatta beslut om subventionering av kärnkraften är principiellt tveksamt och kan ifrågasättas på konstitutionell grund och bör därför inte införas.

Skälen för regeringens bedömning: Den mest direkta metoden att förhindra subventionering av kärnkraft torde vara att införa en lagreglering om att den som avser att uppföra eller driva kärnkraftsreaktor inte får ges t.ex. statliga krediter eller kreditgarantier på mer fördelaktiga villkor än marknaden kan erbjuda. För att bli verkningsfull måste emellertid en sådan reglering riktas mot riksdagen och tas in i grundlag.

Det finns dock flera konstitutionella tveksamheter som gör en sådan typ av reglering olämplig. Bland annat avser handlingsreglerna för riks-

dagen i regeringsformen formerna för beslutsfattandet, inte innehållet i besluten. En reglering avseende själva sakinnehållet i besluten skulle vara en konstitutionell nyordning som kan kritiseras på principiella grunder, helt oaktat synen på subventionering av kärnkraft. Skr. 2011/12:141

4 Skatter

Regeringens bedömning: Det riksdagen givit regeringen tillkänna att statligt stöd för kärnkraft i form av direkta eller indirekta subventioner inte kan påräknas medför inte i sig något behov av ändringar i skattelagstiftningen. Däremot medför det att några nya dispenser från koncernbidragsreglerna inte ska lämnas om de innebär att kärnkraften subventioneras, vilket särskilt skulle bli fallet vid investeringar i ny kärnkraft.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen bedömer att det skattemässiga regelverket i sig inte innebär någon subventionering eller positiv särbehandling av kärnkraften. Det kan konstateras att kärnkraften är det elproduktionsslag som är hårdast beskattat, genom bl.a. skatten på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer. Det finns dock ett område som berörs av regeringens och riksdagens ståndpunkt om subventioner till kärnkraft.

Av inkomstskattelagen (1999:1229) följer att företag inom en koncern får utbyta koncernbidrag med varandra om det ena företaget, direkt eller indirekt, äger minst 90 procent av andelarna i det andra företaget. Reglerna innebär att givande företag får göra avdrag för ett koncernbidrag som lämnas till mottagande företag, samtidigt som sistnämnda företag ska ta upp bidraget till beskattning. I lagen föreskrivs även att regeringen får bevilja företag dispens för utbyte av koncernbidrag där kravet på en ägarandel om minst 90 procent inte är uppfyllt. En förutsättning för dispens är att bidraget lämnas för en näringsverksamhet som är av väsentlig betydelse från samhällsekonomisk synpunkt. Dispensmöjligheten har funnits sedan 1972.

Av lagens förarbeten (prop. 1972:13) framgår att dispensmöjligheten är avsedd för stora samverkansprojekt mellan två eller flera privata intressenter, eller mellan staten och privata intressenter. Som exempel på verksamheter av samhällsekonomisk betydelse nämns kraftförsörjningen, bränsleförsörjningen, kommunikationer och försvar.

Såväl nuvarande som tidigare regeringar har beviljat ägarna till kraftverksbolagen i Oskarshamn och Forsmark dispens för viss tid, numera i tvåårsperioder. För ägarna ligger värdet av koncernbidragsdispenser i en ränteeffekt, dvs. att även ägarna till samägda kärnkraftsbolag får samma möjlighet som ägare med större ägarandel än 90 procent att tillfälligt skjuta skattebetalningar framför sig. Den totala vinsten eller skatten påverkas dock inte. Ägarna till kraftverksbolagen i Barsebäck respektive Ringhals hade inledningsvis inget behov av dispens eftersom kraftverksbolagen var helägda. Före stängningen av Barsebäck kunde de utbyta koncernbidrag med tillämpning av generella regler. Det s.k. Barsebäcks-

avtalet (se propositionen Godkännande av avtal om ersättning i samband med stängning av Barsebäcksverket, m.m., prop. 1999/2000:63), som träffades mellan staten och ägarna till kraftverksbolagen i Barsebäck och Ringhals i anledning av nedläggningen av kärnkraftverket i Barsebäck, innebar att dess ägare kompenserades med motsvarande produktionskapacitet i Vattenfall AB:s kraftverk i Ringhals. Kraftverket i Ringhals blev genom avtalet samägt och ingen av ägarna uppnådde 90 procents ägarandel. För att de båda ägarbolagen inte skulle missgynnas skattemässigt förutsatte avtalet att koncernbidragsdispens skulle beviljas. Dispensen utgör alltså en del av statens kompensation för stängningen av kärnkraftverket i Barsebäck.

5 Avgifter

5.1 Avgifter för tillståndsprovning

Regeringens bedömning: Dagens avgiftssystem för tillståndsprovning är i linje med regeringens och riksdagens syn på statliga subventioner till kärnkraft.

Skälen för regeringens bedömning: Under de första åren av kärnkraftsuppbyggnad i Sverige hanterades tillståndsfrågorna av Delegationen för atomenergifrågor (Dfa) som bildades 1955. Dfa var nära knutet till Handelsdepartementet, vilket är en viktig detalj i sammanhanget eftersom det svenska kärnkraftsprogrammet växte fram under en tid då det fanns tydliga statliga intressen i såväl ägandefrågor som kompetensfrågor. Samtidigt tillkom den första atomenergilagen. Statens kärnkraftinspektion (SKI) bildades 1974 genom en sammanslagning av Dfa och Reaktorförläggningkommittén. I dag har Sverige en avreglerad elmarknad där principen är att kärnkraftsindustrin ska bära alla kostnader för tillsyn och tillståndsgivning rörande kärnkraft.

SKI var helt avgiftsfinansierad redan från starten. Samma princip tillämpas i dag på den del av Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) som hanterar verksamheter som tidigare ankom på SKI. Även andra delar av SSM:s verksamhet är avgiftsfinansierade.

All verksamhet vid SSM som är relaterad till tillsyn av kärnteknisk verksamhet är således avgiftsfinansierad. I begreppet tillsyn ingår tillståndsprovning, granskning av drift- och säkerhetsvillkor, inspektionsverksamhet m.m.

De avgifter som SSM får ta ut för tillsyn av kärnteknisk verksamhet regleras i förordningen (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten. Grundprincipen är att avgifternas storlek över tiden ska återspeglas i den utförda verksamhet som är kopplad till avgiften, men man kan inte förvänta sig att finna en direkt överensstämmelse för ett enstaka budgetår.

Avgifternas storlek i förordningen justeras årligen baserat på de förslag till anslag som regeringen lämnar i budgetpropositionen för nästkommande år. Justeringen träder normalt i kraft vid varje årsskifte.

Under 2010 inkom knappt 300 miljoner kronor till SSM i avgifter från kärnkraftsindustrin. Nästan alla dessa avgifter betalas i dag till inkomsttitel och går sedan till SSM i form av anslag. Endast en mycket liten del av avgifterna disponeras direkt av SSM.

I budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1, utg. omr. 06, bet. 2010/11:FöU1, rskr. 2010/11:104) aviserade regeringen sin avsikt att ta fram förslag på avgifter för tillståndsprovning för nya kärnkraftverk och förtydligade i budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1 utg. omr. 06, bet. 2011/12:FöU1, rskr. 2011/12:93) att man avser att låta Strålsäkerhetsmyndigheten disponera dessa avgifter direkt. Den 15 december 2011 beslutade regeringen om ändringar i förordningen (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten där de nya avgifterna specificeras. Principen för avgiftens storlek för tillståndsprovning för nya kärnkraftverk är densamma som för existerande kraftverk, dvs. att industrin ska finansiera statens hela kostnad.

Underlaget till förslaget på avgifter för tillståndsprovning för nya kärnkraftverk baserar sig på Strålsäkerhetsmyndighetens bedömningar om resursåtgång under tillståndsprovningens olika faser. Erfarenheter har inhämtats från Finland där tillståndsprovning avseende nya kärnkraftverk pågår. Trots detta finns osäkerheter i bedömningarna av de kostnader som staten kommer att ha för eventuell tillståndsprovning av ny kärnkraft. Regeringen har därför försäkrat sig om att det avgiftssystem som styr avgifterna i största möjliga utsträckning är öppet och förutsägbart. I avgiftssystemet ingår också kraftfulla uppföljningsmekanismer.

5.2 Avgifter för restprodukter

Regeringens bedömning: Dagens avgiftssystem för restprodukter är i linje med regeringens och riksdagens syn på statliga subventioner till kärnkraft.

Skälen för regeringens bedömning: Den som har tillstånd att inneha eller driva en kärnkraftsreaktor ska betala avgifter och ställa säkerheter. Avgifterna avser finansiering av bl.a. kostnader för att ta hand om använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall, kostnader för en säker avveckling och rivning av kärnkraftverken samt kostnader för den forskning och utveckling som har samband med detta. Avgifterna avser även statens kostnader för forsknings- och utvecklingsverksamhet, förvaltning av medel och provning av frågor som rör finansieringssystemet, tillsyn när det gäller avveckling och rivning av kärntekniska anläggningar, provning av frågor om slutförvaring samt övervakning och kontroll av slutförvar och därtill information till allmänheten i frågor som rör hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall.

Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) har i uppgift att vart tredje år, utifrån kostnadsuppgifter från industrin, kärnavfallsfondens förväntade framtida utveckling samt vissa andra parametrar, ta fram ett underlag inför regeringen beslut om avgiftens storlek.

Den som har tillstånd att inneha och driva en kärnkraftsreaktor är även skyldig att betala en avgift till staten som ett kostnadsbidrag för slutlig

hantering av restprodukter från kärnteknisk verksamhet som har ett samband med framväxten av det svenska kärnkraftsprogrammet.

De lagar som reglerar finansieringen av omhändertagandet av det använda kärnbränslet och kärnavfallet är lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen), lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringslagen) och lagen (1988:1597) om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m.m. (Studsvikslagen).

Kärntekniklagen anger att den som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet är skyldig att svara för kostnaderna för en säker hantering och slutförvaring av det kärnavfall som uppkommer i verksamheten, för rivning och avveckling samt för den forsknings- och utvecklingsverksamhet som krävs.

Finansieringslagen och tillhörande förordning beskriver mer i detalj vem som är skyldig att betala kärnavfallsavgifter och ställa säkerheter, hur medlen ska förvaltas, till vad medlen får användas och vem som får använda dem.

Studsvikslagen hanterar betalningsskyldigheten för visst historiskt avfall från tidigare statlig verksamhet.

6 Skadeståndsansvar

6.1 Gällande rätt

I atomansvarighetslagen (1968:45) finns de regler som anger ansvar och ersättning för radiologisk skada. Reglerna bygger på de internationella bestämmelserna i Pariskonventionen och dess tilläggskonvention, som utarbetats inom organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD).

Hittills har 15 stater tillträtt Pariskonventionen: Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Italien, Nederländerna, Norge, Portugal, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sverige, Turkiet och Tyskland. Av de nämnda staterna är alla utom Grekland, Portugal och Turkiet också anslutna till tilläggskonventionen.

Enligt atomansvarighetslagen är innehavaren av en kärnteknisk anläggning strikt ansvarig för en atomskada som orsakats av en atomolycka förutom i de undantagsfall där en transportör är ansvarig. Anläggningshavarens ansvar uppgår till 300 miljoner särskilda dragningsrätter (SDR) vilket under senare år motsvarats av mellan 3,3 miljarder och 4 miljarder svenska kronor. Anläggningshavaren är skyldig att ha en försäkring som täcker 120 procent av ansvarsbeloppet, dvs. 360 miljoner SDR.

Staten ansvarar i andra hand för anläggningshavarens ersättningsskyldighet, men om staten har betalat ersättning inom ramen för anläggningshavarens ansvarsbelopp (upp till 300 miljoner SDR) får staten återkräva ersättningen av bl.a. anläggningshavaren eller dennes försäkringsgivare. Ersättning av statsmedel kan också lämnas på grund av katastrofolyckor. Det finns då ett gemensamt statsansvar i intervallet 300–425 miljoner SDR.

Utöver de regler som behövs p.g.a. Paris- och tilläggskonventionen finns ytterligare ett ersättningssteg i atomansvarighetslagen. Om en innehavare av en anläggning här i landet är ansvarig och de ersättningar som lämnas enligt de tidigare beskrivna stegen inte räcker för att ersätta uppkommen skada, ska staten betala en ersättning som numera uppgår till 6 miljarder kronor. Från detta belopp ska avräknas det som anläggningshavaren är skyldig att betala. Detta extra statsansvar omfattar bara skador i Danmark, Finland, Norge och Sverige samt skador som uppkommit ombord på fartyg eller luftfartyg som är registrerade i något av dessa länder.

6.2 De nya regler som riksdagen har antagit

Den 17 juni 2010 beslutade riksdagen om en ny lag (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor. Riksdagen godkände också Pariskonventionen om skadeståndsansvar på atomenergins område och dess tilläggskonvention i deras lydelse enligt 2004 års ändringsprotokoll. De nya reglerna träder i kraft den dag regeringen bestämmer (prop. 2009/10:173, bet. 2009/10:CU29, rskr. 2009/10:360).

6.3 Obegränsat ansvar och finansiell kapacitet

Lagen om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor innehåller de lagregler som behövs för att Sverige ska klara de åtaganden som följer av de nya internationella reglerna. När den nya lagen träder i kraft upphör atomansvarighetslagen (1968:45) att gälla. Det införs då ett obegränsat ansvar för innehavare av kärntekniska anläggningar, trots att detta inte krävs enligt Pariskonventionen och tilläggskonventionen. Ansvaret är, som tidigare, strikt.

Ett obegränsat ansvar överensstämmer med den miljörättsliga principen att förorenaren betalar.

Ett obegränsat ansvar betyder att det inte finns någon i förväg bestämd beloppsgräns för det ekonomiska ansvaret. Utöver de medel som har avsatts för att garanterat finnas blir det anläggningshavarens tillgångar i övrigt som sätter gränsen för hur mycket ersättning som det går att få ut. Det är därför av vikt att det är anläggningssinnehavaren, och inte något annat bolag inom den koncern som anläggningssinnehavaren tillhör, som är förmånstagare till en egendomsförsäkring för att ytterligare säkerställa att medel finns tillgängliga för att kompensera skadelidande. Egendomsförsäkringen är i storleksordningen 15–20 miljarder kronor. För att säkerställa att även dessa medel blir tillgängliga har regeringen föreslagit att det i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet tas in en bestämmelse om att en försäkring som syftar till att ersätta skada på byggnader, anläggningar, system, komponenter och anordningar av betydelse för säkerheten i en kärnteknisk verksamhet inte får ha någon annan som förmånstagare än den som är tillståndshavare för verksamheten (prop. 2009/10:173, bet. 2009/10:CU29, rskr. 2009/10:360). Bestämmelsen träder i kraft när den nya lagen om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor träder i kraft.

Den svenska kärnkraftsindustrin är organiserad kring huvudsakligen Vattenfall AB, E.ON Kärnkraft Sverige AB och Fortum Generation AB. De här bolagen äger olika stora andelar i de tre bolag som har tillstånd att inneha och driva kärnkraftsreaktorer (Forsmarks Kraftgrupp AB, Ringhals AB och OKG AB). De tillståndshavande bolagens tillgångar är begränsade medan det finns stora tillgångar i ägarbolagen.

Frågan har ofta uppkommit om inte ett obegränsat ansvar borde innebära att ägarbolagen tar del i ansvaret.

I aktiebolagslagen (2005:551) finns en grundläggande aktiebolagsrättslig princip beskriven, nämligen den att aktieägarna inte har ett personligt betalningsansvar för bolagets förpliktelser – oavsett om ägaren är en fysisk eller juridisk person. Det innebär att ägarbolagen inte har någon lagstadgad skyldighet att betala ersättning för skada till följd av en radiologisk olycka som ett tillståndshavande bolag ansvarar för.

I vissa sällsynta situationer när ett bolag har saknat möjlighet att ta sitt ansvar har principen om aktieägarnas ansvarsfrihet lett till ett resultat som inte ansetts godtagbart. Då har en domstol tillåtit att aktieägarna ska åläggas betalningsansvar även om ägarna inte överträtt någon regel i aktiebolagslagen eller i övrigt brustit i någon fullgörelse gentemot det ägda bolaget. Detta kallas ansvarsgenombrott.

Det har vid flera tillfällen utretts om det skulle vara lämpligt eller möjligt att lagstadga om ansvarsgenombrott. Resultaten av utredningarna har entydigt visat att det är svårt att utforma en sådan regel på ett rätts-säkert sätt.

Genom den ändring i 13 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet som trädde i kraft i augusti 2010 (prop. 2009/10:172, bet. 2009/10:NU26, rskr. 2009/10:359) är den som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet skyldig att ha en organisation för verksamheten med ekonomiska, administrativa och personella resurser som är tillräckliga för att kunna fullgöra sina skyldigheter enligt lagen om kärnteknisk verksamhet. Tillståndshavaren måste på ett trovärdigt sätt kunna visa att denne antingen direkt, t.ex. genom ett tillräckligt aktiekapital, eller genom åtaganden av högsta moderbolaget i den koncern tillståndshavaren kan tillhöra har den finansiella kapacitet som krävs för att på ett uthålligt sätt uppfylla de krav som ställs. I det sammanhanget har de skyldigheter som tillståndshavaren har enligt bl.a. atomansvarighetslagen stor betydelse. När den nya lagen om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor träder i kraft blir tillståndshavarens ansvar obegränsat. Det får betydelse för hur tillståndshavaren förmår visa att det finns ekonomiska resurser som på ett trovärdigt sätt svarar mot det obegränsade ansvaret.

De beslutade lagändringarna innebär också att regeringen får meddela föreskrifter om att ett tillstånd till en kärnteknisk verksamhet ska förenas med de villkor som behövs för att säkerställa det ansvar och de skyldigheter som följer av atomansvarighetslagen och lagen om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor.

Att ansvaret är obegränsat innebär att man så långt det är möjligt garanterar att en skadelidande får ersättning så länge som anläggningsinnehavaren har några tillgångar kvar. Det är emellertid inte en garanti för att medel finns tillgängliga när ersättning ska betalas ut. Mot den bakgrunden föreskrivs i 30 § lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor att vissa belopp måste garanteras. Upp till de beloppen måste det finnas en ansvarsförsäkring eller annan ekonomisk säkerhet. Inget hindrar att garantin åstadkoms genom en kombination av försäkring och andra säkerheter.

När den nya lagen om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor träder i kraft blir en innehavare av en kärnkraftsreaktor i enlighet med Pariskonventionen och tilläggskonventionen skyldig att finansiera ansvaret upp till 1 200 miljoner euro, cirka 11 miljarder kronor, dvs. såväl konventionernas och ändringsprotokollens steg 1 upp till 700 miljoner euro som steg 2 upp till 1 200 miljoner euro. En konventionsstat får bestämma att anläggningshavaren eller staten ska betala ersättningen i det andra steget.

Det finns ingen teoretisk gräns för hur hög ersättning en anläggningshavare kan åläggas att garantera genom en ansvarsförsäkring eller annan finansiell säkerhet. I praktiken finns det ändå en rimlighetens gräns som inte kan överskridas utan att det får för stora återverkningar på de ekonomiska förutsättningarna för industrin gentemot andra länders företag på gemensamma elmarknader. Beroende på de aktuella efterfråge-, produktions- och nätförutsättningarna varierar elmarknaden mellan att vara nationell, nordisk eller nordeuropeisk. På den nordeuropeiska elmarknaden har endast Tyskland krävt att anläggningshavaren ska finansiellt garantera ett ersättningsbelopp som är högre än 700 miljoner euro, dvs. miniminivån enligt Pariskonventionen. I Finland har det införts ett krav på finansiellt garanterad ersättning som motsvarar 700 miljoner euro.

Under processen med lagstiftningsarbetet inför propositionen med den nya lagen om ansvar och ersättning för radiologiska olyckor framkom att ett krav på industrin att garantera ersättning i intervallet mellan 700 miljoner och 1 200 miljoner euro skulle kunna innebära en risk att svensk konkurrenskraft missgynnas i förhållande till andra länder i Europa som inte inför motsvarande krav. En ansvarsnivå på 1 200 miljoner euro för innehavare av kärnkraftsreaktorer bedömdes trots denna invändning inte som orimligt hög.

Konventionsstaterna bestämde ansvarsnivån i den reviderade konventionens andra steg till 1 200 miljoner euro efter en noggrann avvägning mellan risker och kostnader förknippade med en stor olycka och den låga sannolikheten för en radiologisk olycka med svåra konsekvenser.

De stater som är parter till konventionerna kommer därutöver att få en skyldighet att gemensamt betala ersättning i intervallet mellan 1 200 miljoner och 1 500 miljoner euro, oavsett i vilken konventionsstat som den radiologiska olyckan inträffar. Staten kommer liksom tidigare att ansvara i andra hand för innehavarens ersättningsskyldighet men för ett belopp upp till 1 200 miljoner euro. Dessa ändringar innebär ett

förbättrat skydd för skadelidande i händelse av en radiologisk olycka. Det obegränsade ansvaret för svenska anläggningshavare vid en olycka i en svensk kärnteknisk anläggning innebär att staten, så länge som det finns tillgångar kvar hos anläggningshavaren, kommer att kunna återkräva ersättningsbelopp som lämnats på grund av det gemensamma statsansvaret.

6.5 Tidpunkt för ikraftträdande av de nya reglerna

Lagen om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor träder i kraft den dag regeringen bestämmer. Kompletterande bestämmelser till lagen i en förordning behövs. Förslag till en förordning om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor har varit på remiss. Det stora flertalet remissinstanser påpekar att det behövs god framförhållning beträffande ikraftträdande av de nya bestämmelserna eftersom nu gällande och nya försäkringslösningar förhandlas för hela kalenderår i taget. De nya bestämmelserna bör därför enligt remissinstanserna träda i kraft till ett årsskifte, så att det blir möjligt att få fram nya försäkringslösningar och andra säkerheter samt hinna med prövningar av dessa innan skyldigheten att ha dem inträder. Beredning av förordningen pågår inom Regeringskansliet.

Ikraftträdandet av de nya bestämmelserna måste fasas in i konventionsarbetet och EU-arbetet. För att Sverige ska fullgöra sina skyldigheter enligt 2004 års ändringsprotokoll till Paris- och tilläggskonventionen måste de nya bestämmelserna träda i kraft samtidigt som ändringsprotokollen, dvs. när två tredjedelar av konventionsstaterna har ratificerat, godtagit eller godkänt ändringarna i Pariskonventionen och samtliga konventionsstater har ratificerat, godtagit eller godkänt ändringarna i tilläggskonventionen – vilket ännu inte skett. Enligt ett beslut av Europeiska unionens råd (rådets beslut 2004/294/EG av den 8 mars 2004 om bemyndigande för de medlemsstater som är fördragsslutande parter i Pariskonventionen av den 29 juli 1960 om skadeståndsansvar på atomenergis område att i Europeiska gemenskapens intresse ratificera eller ansluta sig till protokollet om ändring av konventionen) ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som krävs för att samtidigt deponera sina anslutningsinstrument. Av de 15 stater som är anslutna till Pariskonventionen är 13 EU-stater. Av EU-staterna är Belgien, Förenade Konungariket och Italien ännu inte färdiga med sin lagstiftning.

Eftersom 2004 års ändringsprotokoll ännu inte trätt i kraft är det den nuvarande lydelsen av Paris- och tilläggskonventionen som gäller. I propositionen 2000/01:43 Ändringar i Atomansvarighetslagen (prop.2000/01:43) anförs att det inte är förenligt med Pariskonventionen i dess nuvarande lydelse att införa ett obegränsat ansvar.

Vid möten mellan konventionsstaterna inom OECD:s kärnenergiorgan har flera stater efterhand förklarat att förutsättningar för en ratificering finns. Det finns dock fortfarande en osäkerhet om när tillräckligt många stater kommer att vara redo att ratificera ändringsprotokollet för att det ska träda i kraft. Det är i dagsläget inte troligt att 2004 års ändringsprotokoll kan träda i kraft förrän tidigast mot slutet av 2012. Samtliga EU-stater förklarade under OECD-mötet i juni 2011 att de avser att

samtidigt med övriga EU-stater ratificera ändringsprotokollen och sätta sina lagstiftningar i kraft. Skr. 2011/12:141

I propositionen *Kärnkraften – ökat skadeståndsansvar* (prop. 2009/10:173) har utgångspunkten liksom i de bakomliggande två betänkandena varit att den nya lagen och förordningen ska träda i kraft när 2004 års ändringsprotokoll gör det. Det anges i propositionen att om det mot förmodan skulle visa sig att ikraftträdandet av ändringsprotokollet till Pariskonventionen fördröjs avsevärt kan det finnas anledning att överväga att sätta delar av lagstiftningen i kraft (s. 114). Om detta ska bli möjligt är det dels nödvändigt att utreda vilka bestämmelser som inte omfattas av EU:s behörighet eller strider mot Pariskonventionen i dess nuvarande lydelse, dels nödvändigt att bereda en ny proposition med sådana bestämmelser genom ändringar i atomansvarighetslagen.

6.6 Behovet av lagändringar

Regeringens bedömning: Nyligen beslutade lagändringar är väl motiverade utifrån principen att det är förorenaren som ska betala uppkomna skador. De nya reglerna förutsätter dock att Pariskonventionen och dess tilläggskonvention i deras lydelse enligt 2004 års ändringsprotokoll träder i kraft. Skulle ett sådant ikraftträdande dröja avsevärt kan det bli aktuellt att utreda behovet av att införa nya svenska regelverk i avvaktan på de internationella avtalens ikraftträdande.

Skälen för regeringens bedömning: De lagar som riksdagen antagit 2010 innebär att kärnkraftsföretagen nu ålagts ett obegränsat ekonomiskt ansvar för skador som orsakats av kärnkraften. Lagarna innebär dessutom att kraven på företagen att ställa finansiella säkerheter höjts avsevärt och nu är på den högsta nivå som deltagande länder bestämt i internationella överenskommelser. Lagändringarna innebär vidare att bara anläggningsinnehavaren kan vara förmånstagare i sakförsäkringar, dvs. att vid en kärnkraftsolycka kan även dessa medel bli tillgängliga för skadelidande. Regeringen bedömer att dessa lagändringar är väl motiverade utifrån principen att det är förorenaren som ska betala uppkomna skador. De nya reglerna förutsätter dock att Pariskonventionen och dess tilläggskonvention i deras lydelse enligt 2004 års ändringsprotokoll träder i kraft. Skulle ett sådant ikraftträdande dröja avsevärt kan det bli aktuellt att utreda behovet av att införa nya svenska regelverk i avvaktan på de internationella avtalens ikraftträdande.

Regeringens bedömning: Dagens system för finansiering av forskning avseende kärnteknisk verksamhet är i linje med regeringens och riksdagens syn på statliga subventioner av kärnkraft. Offentligt finansierad forskning kan i normalfallet inte betraktas som en subvention. Det är inte regeringens avsikt att styra inriktningen för forsknings- och innovationspolitiken på sådant sätt att frågan om subventionering av kärnkraft blir aktuell.

Skälen för regeringens bedömning: Offentligt finansierad forskning vid universitet och högskolor kan i normalfallet inte betraktas som en subvention.

Statliga forskningsmedel, såväl för kärnteknisk forskning som för annan forskning, fördelas via anslag direkt till lärosäten eller via andra forskningsfinansierande myndigheter. Forskningsprojekt av en viss storlek eller som innebär långvariga ekonomiska åtaganden för staten kan kräva beslut av regeringen. Dessa forskningsmedel fördelas på vetenskapliga grunder inom av riksdagen givna ramar och syftar inte till att gynna en viss bransch eller vissa företag och kan inte anses utgöra en subvention.

Energiforskningsanslaget, som fördelas av Statens energimyndighet, används inte för att finansiera kärnteknisk forskning.

Forskning skulle dock i praktiken kunna utgöra en sådan subvention som avses i riksdagens tillkännagivande. Det skulle t.ex. gälla forskning som tillåts inom ramen för EU:s statsstödsregler och som utformas så att den stöder experimentell utveckling som bedrivs hos ett visst företag eller en viss bransch. Det är dock inte regeringens avsikt att styra inriktningen för forsknings- och innovationspolitiken på ett sådant sätt att frågan om subventionering av kärnkraften blir aktuell.

Regeringens bedömning är mot denna bakgrund att den offentliga forskningsfinansieringen i dag inte innehåller element av subventioner av kärnkraft, varken direkta eller indirekta.

8 Nätavgifter och energiersättningar

Regeringens bedömning: Regelverket för nätavgifter och energiersättningar är teknikneutralt och i linje med regeringens och riksdagens syn på statliga subventioner till kärnkraft.

Skälen för regeringens bedömning: Generellt gäller vid en anslutning av en ny ledning från en produktionsanläggning till det befintliga koncessionspliktiga nätet att det åligger den som önskar ansluta ledningen att betala alla de kostnader som själva anslutningen medför för ledningens innehavare (elnätsföretaget). Kostnaden för förstärkning, ombyggnad eller utbyggnad av nätet som är till nytta för kundens anläggning ska bekostas av kunden, enligt principen att den som

försäkras kostnader för elnätföretaget också ska betala dessa, se 3 kap. 6 § ellagen (1997:857) och prop. 1993/94:162 s. 58 och 157. Skr. 2011/12:141

För anslutning av större produktionsanläggningar, t.ex. kärnkraftverk, ska produktionsanläggningens ägare bekosta och ansvara för byggandet av en ledning mellan kärnkraftverket och det befintliga koncessionspliktiga nätet. Detta innebär att kärnkraftägaren antingen får bilda ett eget elnätföretag som ansöker om nätkoncession för den nya ledningen och utför arbetet, eller får ingå ett avtal med ett befintligt elnätföretag som ansöker om nätkoncession och bygger ledningen. Kärnkraftägaren får således stå för kostnaderna för anslutningen, oavsett vem som utför arbetet.

Utöver den ovan beskrivna anslutningsavgiften betalar innehavaren av produktionsanläggningen även en nätavgift för överföring av elen, s.k. nättariff. Enligt ellagen är det ett krav att dessa nätavgifter för överföring av el ska vara objektiva och icke-diskriminerande (se 4 kap. 1 § ellagen). Elnätföretagen är således redan förbjudna att på något sätt subventionera överföringsavgifterna för t.ex. kärnkraftsproduktion på andra kunders bekostnad. Det är tillsynsmyndigheten Energimarknadsinspektionen som övervakar att sådana subventioner inte sker och inspektionen har möjlighet att med hot om vite ingripa om en situation med subventioner skulle uppstå.

För att elnätföretagen inte ska dra nytta av eventuella fördelar av att produktion av el matas in på nätet, såsom minskade energiförluster i näten och lägre kostnader för anslutning till angränsande nät, finns en bestämmelse i ellagen som reglerar detta. Bakgrunden till bestämmelsen är att fördelarna för nätägaren av att en produktionsanläggning ansluts till en ledning ska betalas av nätägaren (den s.k. nätkoncessionshavaren), inte av producenten. I 3 kap. 15 § ellagen anges det att en innehavare av en produktionsanläggning har rätt till ersättning av nätkoncessionshavaren som motsvarar värdet av den minskning av energiförluster som inmatning av el från anläggningen medför i nätkoncessionshavarens nät. Nätkoncessionshavaren för stamnätet är Affärsverket svenska kraftnät som i sin stamnätstariff reglerar denna ersättning. Om stamnätskunden minskar eller ökar energiförlusterna i nätet krediteras respektive debiteras kunden. Inmatning av el på stamnätet i södra Sverige medför minskade energiförluster och ger därmed kreditering för kunden, s.k. energiersättning. Beräkningen av energiersättningen är oberoende av produktionsslag och bestäms genom nätberäkningar i varje anslutningspunkt i stamnätet. Energiersättningen är en del av nättariffen som övervakas av tillsynsmyndigheten Energimarknadsinspektionen (se ovan).

Regeringens bedömning: Risken för statlig subventionering av svensk kärnkraft från självständiga offentligt finansierade organisationer är liten.

Skälen för regeringens bedömning: EU:s bestämmelser om förbud mot statligt stöd utgör i viss mån ett skydd mot direkta och indirekta subventioner och i multilaterala forum kan regeringens och riksdagens ståndpunkt framföras i organisationernas beslutande församlingar. När det gäller kommuner ser regeringen ingen anledning att detaljstyra verksamheten i syfte att begränsa kommunernas handlingsfrihet i fråga om kärnkraftsindustrin, i synnerhet inte som det av 2 kap. 8 § kommunalagen (1991:900) framgår att stöd får lämnas till enskilda näringsidkare bara om det finns synnerliga skäl. Kommuner och landsting är dock skyldiga att lämna upplysningar till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer om alla former av stöd som planeras och som kan bli föremål för prövning av kommissionen (lagen [1994:1845] om tillämpningen av Europeiska gemenskapens statsstödsregler). Beträffande regeringens agerande i multilaterala organs beslutande församlingar så utgår svenska ståndpunkter från den syn på statliga subventioner i Sverige som regeringen ger uttryck för i denna skrivelse.

Regeringen påminner om att EU:s fördrag slår fast att medlemsstaternas energimix är en alltigenom nationell angelägenhet. Regeringen kommer därför inte heller i framtiden att framföra synpunkter på andra länders val av energikällor, förutsatt att Esbo-konventionen och andra relevanta multilaterala regelverk efterlevs. Av denna ståndpunkt följer även att regeringen inte avser att exkludera kärnkraftssektorn i svenska exportfrämjande myndigheters verksamhet.

Självständiga organisationer som helt eller delvis är offentligt finansierade skulle kunna främja viss teknik eller finansiera vissa typer av kostnader på ett sätt som skulle kunna betraktas som en subvention. Denna typ av situation skulle kunna uppkomma inom t.ex. EU:s forskningsverksamhet, internationella atomenergiorganet IAEA, eller i en kommun som önskar ge en kraftproducent ett fördelaktigt avtal. Gemensamt för denna typ av möjliga händelser är dock att staten inte kan detaljstyra sådan verksamhet. Därmed kan de inte anses strida mot regeringens syn om att statligt stöd för kärnkraft i form av direkta eller indirekta subventioner inte kan påräknas

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 april 2012

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden
Erlandsson, Carlsson, Sabuni, Ullenhag, Hatt

Föredragande: statsrådet Hatt

Regeringen beslutar skrivelse 2011/12:141 Kärnkraft utan statliga
subventioner